



Norois

Environnement, aménagement, société

248 | 2018

Observer l'impact des lignes à grande vitesse : acteurs et territoires du grand Ouest français

Configurations complexes d'acteurs locaux et négociation des projets et des financements des LGV : le cas de la LGV Bretagne – Pays de la Loire et de la LGV Sud Europe Atlantique

Complex configurations of local actors and negotiation of HSL projects and funding: the case of the Brittany – Pays de la Loire and South Europe Atlantic HSLs

Geneviève Zembri-Mary



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/norois/6982>

DOI : 10.4000/norois.6982

ISSN : 1760-8546

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 5 novembre 2018

Pagination : 91-108

ISBN : 978-2-7535-7627-8

ISSN : 0029-182X

Référence électronique

Geneviève Zembri-Mary, « Configurations complexes d'acteurs locaux et négociation des projets et des financements des LGV : le cas de la LGV Bretagne – Pays de la Loire et de la LGV Sud Europe Atlantique », *Norois* [En ligne], 248 | 2018, mis en ligne le 05 novembre 2020, consulté le 04 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/norois/6982> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/norois.6982>

Configurations complexes d'acteurs locaux et négociation des projets et des financements des LGV : le cas de la LGV Bretagne-Pays de la Loire et de la LGV Sud Europe Atlantique

*Complex Configurations of Local Actors and Negotiation of HSL Projects and Funding:
The Case of the Brittany–Pays de la Loire and South Europe Atlantic HSLs*

Geneviève ZEMBRI-MARY

Laboratoire MRTE Université de Cergy-Pontoise – 33 boulevard du Port, 95 000 CERGY-PONTOISE, France.
(genevieve.zembri-mary@u-cergy.fr)

Résumé : Dans un contexte où la participation des collectivités locales aux projets de LGV est devenue de plus en plus fréquente, cet article cherche à montrer comment les configurations complexes et les comportements d'acteurs locaux différents peuvent donner des résultats semblables ou non en matière de desserte, de participation financière et de partage des risques. Deux exemples illustrent les effets de deux configurations d'acteurs et de gouvernance de projet différents. Le cas de la LGV Bretagne Pays de Loire (BPL) montre l'importance des coalitions et du leadership régional pour produire des situations d'opportunités durables pour le projet et pour les collectivités locales (desserte et financement). Le cas de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA) montre moins de travail collectif au sein des 58 collectivités locales sollicitées. Cette situation a pu créer des opportunités pour le territoire (amélioration très conséquente de la desserte), mais aussi une situation d'incertitude financière possible concernant les trafics et les recettes de péage d'usage de l'infrastructure. L'article conclut à l'importance des communautés locales d'acteurs et aux choix d'organisation de ces dernières pour porter les projets et limiter les risques.

Abstract: In France, there is a growing tendency for local authorities to participate in high-speed rail line (HSL) projects, from preliminary studies to the funding of line construction, and extending more recently to taking on traffic-related or commercial risks associated with HSL contracts. Project governance, which involves more and more local authorities, is becoming increasingly complex.

More particularly, this article seeks to show how complex configurations and different behaviors on the part of local actors may or may not produce similar results in terms of service levels, financial participation and risk-sharing. Two examples of HSLs show two different configurations of actors with different results. The case of the Brittany – Pays de la Loire (BPL) HSL shows the importance of coalitions and regional leadership in creating sustainable opportunities for the project and for local authorities (service levels, funding and risk-sharing). The case of the South Europe Atlantic (SEA) HSL shows less collective work among the 58 local authorities involved. While this situation has created opportunities for the territory concerned (very significant service improvements), it has also generated a potential situation of financial uncertainty regarding traffic levels and revenue from infrastructure usage charges. The article concludes by focusing on the importance of local communities of actors and the organizational choices made by these groups with a view to designing and supporting projects and sharing the risks involved.

Mots clés : configurations d'acteurs – Ligne à Grande Vitesse (LGV) – risques – financement – desserte

Keywords: stakeholder configurations – high-speed rail – high-speed line – HSL – risks – funding – service levels

INTRODUCTION

Depuis la réalisation de la LGV Est (2007) et de la LGV Rhin-Rhône (2011), la tendance est à une forte participation des collectivités locales au financement des projets de LGV. RFF, devenu SNCF Réseau¹, ne finance plus la totalité des projets. La participation des collectivités locales a atteint 26 % du financement pour la LGV Est et 28 % pour la LGV Rhin-Rhône. La décentralisation, le retrait de l'État et l'interdiction pour SNCF Réseau de financer des projets qui dégraderaient ses comptes l'expliquent. Par ailleurs, les conflits autour de la réalisation de la LGV Méditerranée à la fin des années 1990 (Lolive, 1999) ont été à l'origine d'une ouverture du processus de décision des projets à l'ensemble des acteurs locaux (création du débat public en 1992, renforcement de la concertation continue) et à une association des élus locaux à la définition des projets dès les études préliminaires. Il est important en effet pour SNCF Réseau qui assure le rôle de maître d'ouvrage public, de savoir au début des études ce que les collectivités locales veulent (en matière de tracé, de desserte, etc) pour éviter des désaccords (voire des conflits) ultérieurs qui nécessiteraient de refaire des études, et pourraient occasionner retards et surcoûts. Enfin, la tendance depuis 2008 est au financement des LGV par des contrats de partenariat qui induisent une prise en charge possible de certains risques par la puissance publique, dont les collectivités locales.

Ces tendances se traduisent par une gouvernance complexe des projets et la possibilité de rapports de force « verticaux » entre élus et SNCF Réseau ou « horizontaux » entre élus. Les collectivités locales qui financent ces projets autant que l'État sont très vigilantes au respect de leurs demandes (parfois divergentes) et ont intérêt à éviter le portage de risques.

Cependant, les configurations (coalition, dispersion) et les comportements d'acteurs locaux (anticipation, interventionnisme, négociation, abandon, etc) qui conditionnent la gouvernance des projets peuvent varier d'un projet à l'autre et donner des résultats diversifiés en matière de desserte et de modalités de financement.

Nous analysons ici les configurations et comportements d'acteurs de la LGV Bretagne Pays de Loire (BPL) qui se distingue par une coalition régionale dynamique, et de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA) qui se caractérise par la variété des positions des élus locaux sur le projet et ses modalités de financement (dont la question cruciale de la répartition des risques entre les partenaires). Ces deux configurations aboutissent à des résultats variables.

L'article est articulé autour de trois parties. La première partie est consacrée au cadre d'analyse et à la méthodologie. Elle explique en quoi les projets de LGV sont des projets à risque (notamment financier) et en quoi les enjeux de territoire portés par les acteurs locaux motivent la négociation des modalités de financement et de la répartition des risques au cours de la concertation. Elle précise le rôle de chaque acteur (SNCF, collectivités locales, partenaires privés) dans la concertation, le financement public et privé des projets et le partage des risques. La méthodologie définit la notion de configuration d'acteurs et explicite la démarche pour les déterminer.

La deuxième partie montre la formation de configurations et de comportements d'acteurs différents à partir des exemples de la LGV Bretagne Pays de Loire (BPL) et de la LGV Sud Europe Atlantique (SEA) qui aboutissent à des résultats (très) favorables aux acteurs locaux dans le cas des dessertes et de l'offre de service et à des résultats plus ou moins favorables en matière de choix des modalités de financement et de partage des risques avec le partenaire privé.

La dernière partie discute et croise les deux types de configurations d'acteurs locaux et analyse leurs avantages et leurs inconvénients. La coalition semble donner des résultats plus raisonnables en matière de desserte mais aussi plus durables en matière de financement et de partage des risques pour les collectivités.

L'article conclut à la montée en puissance des communautés locales, et à l'importance des configurations d'acteurs, pour porter un projet et en limiter les risques, à l'heure où l'État et la maîtrise d'ouvrage attendent une forte participation des échelons locaux.

1. Nous utilisons RFF dans le cas d'événements antérieurs à 2015 et SNCF Réseau pour les événements postérieurs à cette année, où l'établissement public a changé de nom et d'organisation.

CADRE D'ANALYSE ET MÉTHODOLOGIE : DES PROJETS DE LGV À RISQUES NÉGOCIÉS AU SEIN DE CONFIGURATIONS D'ACTEURS COMPLEXES

Des projets à risques

Ces risques sont multiples (tableau 1) et ont notamment été étudiés par la littérature anglo-saxonne dans le cas des projets d'aménagement (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2008 ; Miller, Lessard, 2008). Les conséquences du risque peuvent être positives et se traduire par une nouvelle opportunité. Par exemple, un épisode de contestation traité pendant la concertation peut faire émerger une solution de tracé plus consensuelle et moins génératrice d'un risque de retard pendant la construction.

Il existe aussi des risques internes au projet. Il s'agit du risque de retard, du risque trafic (la fréquentation est inférieure aux prévisions), du risque commercial (les recettes sont inférieures aux prévisions) et du risque financier (un surcoût du projet se dégage par rapport aux estimations). Il est en effet difficile de faire des prévisions de trafic à long terme, en raison des nombreuses incertitudes dont il dépend (niveau de la croissance économique, choix modaux, concurrence des autres modes, etc.) (Flyvbjerg, Bruzelius, Rothengatter, 2008).

Enfin, on identifie également des risques de force majeure, qui regroupent tous les risques exceptionnels et très difficilement anticipables (comme une catastrophe naturelle qui impacterait fortement la réalisation d'un projet).

Les grands projets de transport sont des projets à risque comme le montre la comparaison ci-dessous (tableau 2).

La méthode d'analyse repose sur une comparaison entre les prévisions et les résultats atteints quelques années après la mise en service qui figurent dans les bilans LOTI2018² réalisés en France pour chaque LGV et ligne nouvelle (LN) (excepté BPL et SEA qui ne bénéficient pas encore de ces évaluations).

Le coût au km des projets a fortement augmenté au fil du temps. Cette augmentation s'explique par la croissance du coût des matières premières, des mesures compensatoires, ou encore des modifications issues de la concertation, comme des dessertes supplémentaires, une modification de tracé pour éviter des nuisances aux riverains, des aménagements paysagers ou des protections phoniques supplémentaires réalisées à la demande des habitants et des élus. Le trafic estimé peut être supérieur aux prévisions (dans deux cas dont la LGV Est), mais est inférieur pour 5 LGV sur 7. Le taux de rentabilité socio-économique de 6 LGV sur 7 est inférieur aux prévisions. Le risque financier est souvent la conséquence finale de risques qui se sont matérialisés

	Exemples de risques	Exemples d'opportunités
Risque/opportunité social(e)	Opposition des associations et des citoyens au projet.	Mise en exergue de problématiques de territoire (sociales, environnementales, etc.) nouvelles issues de la concertation
Risque/opportunité politique	Refus des élus locaux de soutenir le projet. Le renouvellement régulier des décideurs politiques peut faire varier les objectifs assignés à un projet.	Participation des élus locaux pour définir le projet (et éventuellement le financer).
Risque/opportunité réglementaire	Modification de la réglementation obligeant à revoir le projet	Modification de la réglementation obligeant à un traitement renforcé des impacts du projet sur l'environnement naturel et humain
Risque archéologique / opportunité patrimoniale	Atteinte à un site	Évolution de la localisation du projet, mise en valeur du site archéologique

Tableau 1 : Les types de risques et d'opportunités
Typology of risks and opportunities

2. Il s'agit de bilans ex-post sur les effets socio-économiques et environnementaux des grands projets d'infrastructure de transport réalisés entre 3 et 5 ans après leur mise en service. Ils ont été instaurés par la loi d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI) de 1982.

	Date de mise en service	Coût de réalisation		Trafic	Taux de rentabilité socio-économique	
		Coût total en millions d'euros 2009	Coût au km en millions d'euros	Écart entre le nombre de passagers/km prévu au DAM ^a et réalisé	Prévisionnel	Réalisé
LGV Sud Est	1983	1874	4,9	+7,5 %	28 %	30 %
LGV Atlantique	1990	2941	10,3	-12 %	23,6 %	12 %
LGV Nord	1993	3729	10,7	-50,4 %	20,3 %	5 %
Interconnexion Île-de-France	1996	1562	15,1	-34 %	18,5 %	13,8 %
LGV Rhône Alpes	1994	1410	11,6	-3,6 %	15,4 %	10,3 %
LGV Méditerranée	2001	4778	19,4	-11,5 %	12,2 %	8 %
LGV Est phase 1	2007	4655	14,8	+ 4,3 %	8,5 %	3,7 %

a. Dossier d'avant-projet ministériel.

Tableau 2 : Évolution du coût kilométrique, comparaison du trafic et du taux de rentabilité socio-économique avant et après la mise en service des LGV (sources : bilans LOTI et SNCF Réseau)

Variation in costs per kilometer, and comparison of traffic levels and the socioeconomic rate of return before and after the commissioning of the HSL

Les chiffres en gras montrent un coût de réalisation au km particulièrement élevé et des trafics ou des taux de rentabilité inférieurs aux prévisions.

auparavant. Par exemple, une opposition des élus au projet peut menacer leur financement (risque politique), retarder le projet (risque de retard) et générer un surcoût (risque financier).

Les risques définis plus haut sont assez typiques des grands projets d'infrastructures en France ou dans d'autres pays, comme l'ont montré Flyvbjerg, Bruzelius et Rothengatter (2008).

La question de la négociation de la répartition du financement des projets de LGV (qui peut impliquer des surcoûts en raison de la survenance potentielle de ces risques) entre l'État, la SNCF, les collectivités locales, les régions et le partenaire privé et celle du choix entre contrat de partenariat et de conces-

sion, qui n'implique pas la même répartition des risques entre les acteurs, sont donc particulièrement importantes au cours de la concertation.

Les acteurs impliqués

La SNCF

La SNCF (qui est un établissement industriel et commercial ou EPIC) s'organise ainsi depuis le 1^{er} janvier 2015 (tableau 3).

L'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau Ferré de France lui interdit d'investir au-delà de ce que

SNCF « EPIC de tête » (services support)	
SNCF Réseau (ex RFF)	SNCF Mobilités (exploitation)
Aménage le réseau, l'entretient et assure la maintenance. Assure la circulation des trains (de tous les opérateurs) en fonction des règles de sécurité. Distribue les sillons ^a ferroviaires, perçoit les péages d'utilisation de l'infrastructure.	Organise la circulation des trains de voyageurs et de fret. Touche les recettes liées aux ventes de titres de transport qu'elle commercialise.

a. Le sillon vendu par SNCF Réseau à un opérateur ferroviaire correspond au droit pour ce dernier de faire circuler son train entre deux points du réseau dans un créneau horaire donné.

Tableau 3 : Organisation de la SNCF
The SNCF's organizational structure

sa capacité financière lui permet. Cet article visait à éviter la constitution d'un endettement non amortissable, et la réédition de la crise née de l'endettement de 200 milliards de francs qui avait marqué la SNCF dans les années 1990.

Cet article précise aussi que l'EPIC « *ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national inscrit à un programme à la demande de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de Réseau Ferré de France sur la période d'amortissement de cet investissement* ». Les collectivités locales sont ainsi appelées à cofinancer les projets.

La délégation des missions de SNCF Réseau dans le cadre de contrats de partenariat et de concession et la répartition des risques

SNCF Réseau a la possibilité de financer un projet avec le contrat de partenariat ou le contrat de concession (tableau 4). Une étude approfondie lui permet de déterminer quelle option semble être la plus pertinente.

Les contrats de concession de travaux publics « *sont des contrats administratifs dont l'objet est de*

faire réaliser tous travaux de bâtiment ou de génie civil par un concessionnaire dont la rémunération consiste soit dans le droit d'exploiter l'ouvrage, soit dans ce droit assorti d'un prix » (ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009). Le concessionnaire perçoit les recettes de péage d'usage de l'infrastructure. La durée du contrat peut atteindre 20 à 30 ans (tableau 4).

Le contrat de partenariat, créé par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004, est un « *contrat administratif par lequel une personne publique confie à un tiers, une mission globale portant sur le financement, la construction ou la transformation, l'entretien, la maintenance, l'exploitation ou la gestion notamment d'ouvrages ou équipements nécessaires au service public* ». Le contrat peut porter sur tout ou partie de la conception de l'ouvrage. Il est conclu pour une période déterminée. Cette définition a été complétée par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. La durée du contrat peut atteindre 20 à 30 ans.

Le contrat de partenariat donne « *lieu à rémunération du titulaire du contrat de partenariat par la personne publique pendant toute la durée du contrat. Cette rémunération peut être liée à des objectifs de performance*³ » (tableau 4). La personne publique peut aussi participer au financement du projet.

	Contrat de partenariat LGV BPL	Contrat de concession LGV SEA
Rémunération du prestataire	Loyer versé par le délégant (ce dernier perçoit les péages d'usage de l'infrastructure).	Perception des péages d'usage d'infrastructure
Contrats	Le prestataire prend en charge la conception, la construction, la maintenance et l'entretien de l'infrastructure.	Le concessionnaire prend en charge la conception, la construction, l'attribution des sillons contre versement d'un péage, la maintenance et l'entretien de l'infrastructure.
Risques pris en charge par l'autorité publique	Risque trafic Risque commercial Risque de force majeure	Risque de force majeure
Risques pris en charge par le prestataire privé	Autres risques liés à la construction	Risque trafic Risque commercial Autres risques liés à la construction
Pénalités (retard, non-respect des clauses du contrat ou des critères de performance)	oui	oui
Bonus	oui	oui

Tableau 4 : Caractéristiques du contrat de partenariat et du contrat de concession

Characteristics of the partnership agreement and concession agreement

3. Article 1^{er} de l'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 modifiée.

La différence majeure entre le contrat de concession et le contrat de partenariat réside dans la rémunération du prestataire et la prise en charge du risque trafic et du risque commercial. Dans le cas d'un contrat de partenariat, le délégant public verse un loyer au prestataire privé en fonction de critères de performance et touche les péages d'usage de l'infrastructure. Le délégant public assume aussi le risque trafic et le risque commercial. Dans le cas d'une concession, le concessionnaire perçoit directement les péages d'usage de l'infrastructure et assume ces deux risques (tableau 4).

Il faut noter que la répartition des autres risques peut varier d'un contrat à l'autre selon le résultat des négociations.

Les contrats prévoient le versement de pénalités à l'autorité publique en cas de non-respect des clauses du contrat. Par exemple, la pénalité atteint 800 000 euros par jour de retard de mise en service pour le projet de LGV Sud Europe Atlantique concédé à Vinci. Ces pénalités s'ajoutent aux pertes de recettes de péage d'usage d'infrastructure liées à un retard de mise en service (tableau 4).

Les partenaires privés

Le recours au financement privé est ancien en France pour la construction des grands projets de transport. Les premières lignes de chemin de fer ont été financées par la concession à des sociétés privées. Les premières autoroutes également, même si seule la société Cofiroute, parmi les autres sociétés concessionnaires privées, a résisté à la crise des années 1970.

Plus récemment, en application de la loi du 17 juin 2004, des contrats de partenariat et des contrats de concession ont été signés avec les groupes de travaux publics Eiffage, Vinci et Bouygues pour la construction de nouvelles LGV.

L'identification, l'analyse et le traitement des risques sont indispensables aux prestataires privés car ils sont obligés de respecter les clauses du contrat de concession ou du contrat de partenariat, et notamment le coût prévisionnel, les délais d'achèvement des phases de travaux et de mise en service et les objectifs de qualité de service. Les prestataires privés doivent assumer la responsabilité financière de nombreux risques. Dans le cas du contrat de concession, il s'agit des risques liés à la construction

et surtout du risque commercial et du risque trafic. Dans le cas du contrat de partenariat, il s'agit des risques liés à la construction (tableau 4).

Les Régions et autres collectivités locales

Durant la concertation, elles interviennent à deux titres qui nous intéressent en particulier ici⁴ : elles participent au choix des modalités de financement et portent des demandes de desserte dont la prise en compte par la maîtrise d'ouvrage peut être une condition de leur engagement financier.

Cela va aussi dans le sens de leur participation croissante aux politiques d'aménagement du territoire. Par ailleurs, l'échelle locale est importante dans le processus de définition fine du projet, dans les études et durant la concertation continue qui s'étend des études préliminaires à la déclaration d'utilité publique (DUP).

La participation financière des collectivités locales est âprement négociée par ces dernières. Elle peut concerner une participation à la rémunération du prestataire privé dans le cas d'un contrat de partenariat ou encore un apport important de capitaux nécessaires à la conception et à la construction de la LGV.

Le recours aux contrats de partenariat public privé peut aussi aboutir à une prise en charge de risques par les collectivités locales. Il s'agit de l'ensemble des risques liés à la construction, du risque trafic et du risque commercial dans le cas du contrat de partenariat et du risque trafic et du risque commercial en cas de défaillance du concessionnaire (cas du contrat de concession). Leur répartition entre les collectivités, SNCF Réseau et le prestataire privé peut être négociée entre ces derniers lors de la concertation.

Sachant que le trafic réel peut être inférieur aux prévisions, la prise en charge du risque trafic et du risque commercial qui l'accompagne représente un enjeu majeur pour les collectivités locales, notamment de taille moyenne. Elles ignorent à ce moment si elles auront ce risque à assumer une fois la LGV mise en service et quelles charges cela pourra représenter pour les finances locales, ce qui peut

4. Les collectivités locales peuvent aussi porter des enjeux de territoires (voir ci-dessous) qui servent à légitimer les demandes de LGV et d'amélioration de l'accessibilité. Elles peuvent aussi participer aux études et soutenir les intérêts de riverains et d'associations.

occasionner des inquiétudes lors du processus de concertation et du choix du mode de financement.

D'une façon générale, un projet de LGV est important pour un territoire (Bazin *et al.*, 2013), soit sous la forme d'opportunités soit sous la forme d'impacts négatifs. Les discours d'acteurs favorables ou défavorables au projet se fondent souvent sur ces arguments. Ces derniers font d'ailleurs partie des critères de l'étude d'impact ou de l'évaluation socio-économique du projet.

Ces impacts potentiels des infrastructures de transport sur le territoire peuvent concerner le tourisme (Delaplace, Bazin-Benoit, 2017), les stratégies de localisation des entreprises (Beckerich, Bazin-Benoit, Delaplace, 2016), l'accessibilité (Fachinetti-Manonne *et al.*, 2013 ; Varlet, 1998), le lien entre LGV et projet urbain des quartiers de gare (Fachinetti-Manonne, 2012), les gains de temps (Varlet, 1998).

L'impact des infrastructures sur l'environnement est aussi un enjeu local et concerne le bruit (Dubois, Cesbron, Yin, Anfosso-Lédée, Duhamel, 2013), l'évaluation des nuisances sonores (Héran, 2010), l'effet de coupure (Litman, 2005 ; Russell, Hine, 1996 ; Enel, 1998 ; Héran, 2011), ou la consommation d'espace (Héran, 2010).

Les enjeux de territoire portés par les élus concernés par la LGV SEA et la LGV BPL⁵

Différents enjeux de territoire apparaissent dans les deux cas. Ils peuvent être le reflet des positions des acteurs locaux en faveur ou contre les LGV et de leur participation au financement. Ces enjeux concernent la desserte, la mise en réseau des métropoles à l'échelle nationale voire internationale, le développement économique local, la possible concurrence entre métropoles, le développement urbain (avec les quartiers de gare) et l'environnement. Il s'agit d'enjeux assez classiques.

Les conventions de financement des LGV ont prévu la participation de collectivités locales qui ne sont pas directement desservies par le nouveau projet (elles pourraient bénéficier d'un prolongement ultérieur de la ligne) mais qui profiteront immédiatement des gains de temps réalisés. Par exemple, les départements du Morbihan, du Finistère et des

Côtes d'Armor ont cofinancé le projet BPL. Les départements du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, du Gers et de la Haute-Vienne ont participé au financement de la LGV SEA.

Cet appel de RFF au co-financement a pu être perçu par les collectivités locales comme un engagement à poursuivre la réalisation du réseau de LGV vers ces territoires qui ont consenti à un effort financier par anticipation. Pour les grands élus de Toulouse Métropole, de la Communauté d'Agglomération de Pau-Pyrénées ou de Brest Métropole, cette mise en réseau permettrait un gain de temps, une meilleure intégration au réseau européen de la grande vitesse, et une amélioration de l'accessibilité du Pays Basque, du Béarn et de la Bretagne. On retrouve ce besoin de « désenclavement » parmi les arguments avancés par les élus.

Disposer d'une desserte par TGV est en effet un enjeu de valorisation territoriale pour une métropole, un moyen d'être compétitive par rapport aux autres. L'arrivée du TGV est accompagnée de la réalisation d'un quartier de gare (Ollivro, 1999 ; Ménerault, Barré, 2001) fondé sur des principes de mixité des fonctions, de mixité sociale, de durabilité, et qui sert de vitrine et d'outil de marketing territorial (Noisette, Vallérugo, 2010) pour rendre la métropole attractive vis-à-vis des entreprises et des ménages. Rennes et Bordeaux sont en train de réaliser des ZAC importantes (Eurorennes et le quartier Saint-Jean à Bordeaux).

En matière d'attractivité, on peut noter la position des élus du Béarn et de la côte Basque qui ont accepté de participer au départ au financement de la LGV SEA à condition que la branche Bordeaux-Espagne soit réalisée rapidement. Le territoire perdait en effet des habitants dans un couloir Landes-Béarn au profit du littoral. Le TGV pouvait être un moyen de lui redonner du dynamisme.

Le développement démographique et économique est aussi un enjeu qui peut légitimer la demande d'une desserte par LGV. Par exemple, Toulouse a accepté de participer au financement de la LGV SEA, à condition que l'État et RFF lancent le projet de LGV Bordeaux-Toulouse et que l'Aquitaine participe à son financement. Le territoire estimait en effet être particulièrement dynamique en matière de création d'emplois et de démographie, sans bénéficier de la grande vitesse. Mais il voulait préserver l'avenir et consolider cette évolution.

5. Pour rester fidèle aux périmètres de décision de la concertation des deux LGV, nous utilisons le nom des régions d'avant la réforme territoriale de 2015.

Une LGV représente aussi des enjeux environnementaux. Elle peut être perçue et présentée comme un moyen de limiter les effets de la mobilité en matière de pollution, de contribution au réchauffement climatique en comparaison du mode routier (c'est souvent la position des élus favorables aux deux LGV) ou au contraire comme une infrastructure qui consomme de l'espace, perturbe l'écosystème et le foncier agricole alors qu'il existe une desserte ferroviaire classique qu'il faudrait améliorer (c'est la position de certains associatifs ou élus, notamment concernés par la LGV SEA).

Méthodologie : Analyse des configurations d'acteurs

La méthodologie pour analyser les configurations d'acteurs qui peuvent influencer les projets de LGV SEA et BPL et leur financement est divisée en deux étapes.

Selon Norbert Elias (1970), la notion de configuration désigne une société (ou un ensemble d'acteurs) qui fonctionne(nt) comme un réseau d'interdépendances entre acteurs. Ces relations d'interdépendance peuvent se stabiliser ou pas selon que les acteurs sont ou non en compétition. Les relations qui font la société peuvent être comparées à un jeu. L'interdépendance et la compétition induisent que les acteurs peuvent avoir la main dans le jeu de relations à un moment et ne pas l'avoir à un autre moment.

La méthode retenue consiste donc à repérer des situations d'interdépendance entre acteurs. Nous recherchons en particulier les situations de coalition, désaccord ou opposition au fil du processus de décision entre acteurs (État, élus locaux, RFF/SNCF Réseau, SNCF, prestataire privé), en mettant l'accent sur les élus locaux. L'analyse des configurations d'acteurs concerne les thèmes suivants : les enjeux territoriaux liés aux projets de LGV (desserte, attractivité, évolution de la démographie et de l'économie, impact sur l'environnement), la volonté ou non de participation financière des collectivités locales, et leur degré de prise de risque dans le projet (par le choix du type de contrat).

Une dernière étape concerne l'analyse des conséquences de ces configurations d'acteurs locaux sur le projet (notamment la desserte et l'offre de service) et son financement.

Pour cela nous utilisons les sources suivantes :

- Des entretiens avec des responsables de RFF puis SNCF Réseau, Vinci (pour la LGV SEA) et Eiffage (pour la LGV BPL), des associations de protection de la nature (comme la Sepanso⁶) et des représentants de collectivités locales.
- Une analyse de la documentation existante : presse locale, dossiers d'enquête publique, bilans LOTI, rapports d'audit du Conseil Général des Ponts et Chaussées, évaluation de la mission d'assistance aux partenariats publics privés, conventions de financement. L'analyse a pu être faite de l'inscription au schéma national à la mise en service qui est intervenue durant l'été 2017.
- Une analyse de l'évolution de l'offre de service (nombre de trains par jour et par sens) après la mise en service.

CONFIGURATIONS D'ACTEURS LOCAUX, ENJEUX DE DESSERTE ET PRISE DE RISQUE

Parmi les enjeux de territoire précédemment évoqués, les configurations d'acteurs, par le biais de coalitions, négociations ou controverses, se sont cristallisées autour de la seule desserte. Les autres enjeux (attractivité, dynamisme économique, urbain et démographique et environnement) apparaissent moins dans la négociation.

L'enjeu commun aux deux projets de la desserte des villes intermédiaires

Dès les années 1990-1995, les élus du Mans et de Laval ont craint que la desserte ferroviaire des agglomérations, qui bénéficiaient d'une véritable rente de situation avec un grand nombre d'arrêts, ne soit diminuée par la SNCF avec le passage de la LGV BPL au nord. Ils ont donc refusé des projets de gare-bis.

Les élus des deux Régions Bretagne et Pays de Loire ont soutenu cette demande et ont émis un avis commun en ce sens en 1997⁷ en arguant de la nécessité de développer les dessertes interurbaines

6. Fédération des Sociétés pour l'Étude, la Protection et l'Aménagement de la Nature dans le Sud-Ouest

7. Source : Conseil économique et social des Pays de la Loire, Conseil économique et social de Bretagne, sessions des 7 et 14 février 2005.



et périurbaines régionales et les dessertes entre Paris, Le Mans, Laval, la Bretagne et les Pays de Loire.

Ils ont obtenu gain de cause. L'État et RFF se sont engagés vis-à-vis des élus de la Sarthe et de la Mayenne à ce que les services ferroviaires des deux villes soient au moins égaux à ceux de l'hiver 2001-2002⁸ et au maintien de la desserte des gares historiques.

Les élus des villes situées sur le tracé de la LGV SEA ont aussi été très sensibles à ce que leur territoire soit desservi et que les grandes métropoles situées en bout de ligne ne captent pas l'essentiel

de la desserte par TGV. Ils ont de plus, comme les élus bretons, refusé les gares bis. Des conventions signées entre l'État, RFF, les régions, départements et collectivités locales concernées ont été ajoutées aux dossiers d'enquêtes publiques en 2006 (pour le tronçon Angoulême-Bordeaux) et 2009 (pour le tronçon Tours-Angoulême). Elles précisait que huit raccordements⁹ devaient être réalisés par le concessionnaire pour assurer les arrêts intermédiaires des TGV en échange de la participation financière des collectivités (figure 1) et que les

Présentation de la LGV BPL *Presentation of the BPL HSL*

La LGV BPL est longue de 182 km. Elle relie Connerré à l'Est du Mans et Rennes depuis juillet 2017. Elle prolonge la branche Ouest de la LGV Atlantique et traverse trois départements (Ille-et-Vilaine, Mayenne, Sarthe). Elle est dédiée au trafic voyageurs, excepté le contournement Nord du Mans, et permet aux TGV d'atteindre une vitesse de 320 km/h, tout en étant équipée pour 350 km/h. Le coût prévisionnel est estimé à 3,4 milliards d'euros. Le gain de temps escompté atteint 37 minutes pour Rennes, 22 minutes pour Laval et 8 minutes pour Angers, Nantes et les villes situées au-delà. La ligne est réalisée en contrat de partenariat portant sur le financement, la conception et la construction par le groupe Eiffage, qui a créé pour cela une société Eiffage Rail Express (ERE) avec un groupement concepteur-construteur (CLERE).

Eiffage Rail Express devient gestionnaire privé d'infrastructure et doit assurer l'entretien et le renouvellement de la LGV jusqu'en 2036. Il perçoit un loyer à ce titre. Les péages d'usage de l'infrastructure sont versées à SNCF Réseau qui les redistribue en partie aux collectivités locales ayant co-financé le projet. Ce point fait la différence entre un contrat de partenariat et un contrat de concession.

Présentation de la LGV SEA *Presentation of the SEA HSL*

La LGV, longue de 340 km (dont 302 km de ligne principale à grande vitesse), relie Tours à Bordeaux depuis juillet 2017. Elle prolonge la branche Sud-Ouest de la LGV Atlantique. Dedicée aux services voyageurs, elle permet une vitesse de 320 km/h en service commercial. Elle offre un gain de temps de 1 h 07 entre Paris et Bordeaux et de 52 minutes entre Tours et Bordeaux. Elle a été concédée pour 50 ans le 16 juin 2011 à la société LISEA, filiale du groupe Vinci et de la Caisse des Dépôts et Consignations. Elle atteint un coût de 7,8 milliards d'euros.

Le groupement COSEA en assure la conception et la construction. SNCF Réseau reste le gestionnaire d'infrastructure des raccordements entre le réseau existant et la LGV SEA. Par le contrat de concession, LISEA devient le gestionnaire d'infrastructure de la LGV et en assure l'entretien et le renouvellement. Chaque opérateur ferroviaire verse un péage d'infrastructure tarifé au train.km à LISEA pour pouvoir faire circuler un train. LISEA attribue les sillons ferroviaires en lien avec SNCF Réseau.

8. Source : Inspection générale des Finances, CGPC, 2003.

9. Situés à Monts-Sud, La Celle-Saint-Avent, Migné-Auxances, Fontaine-le-Comte nord et sud, Juillé, Villognon, La Couronne.

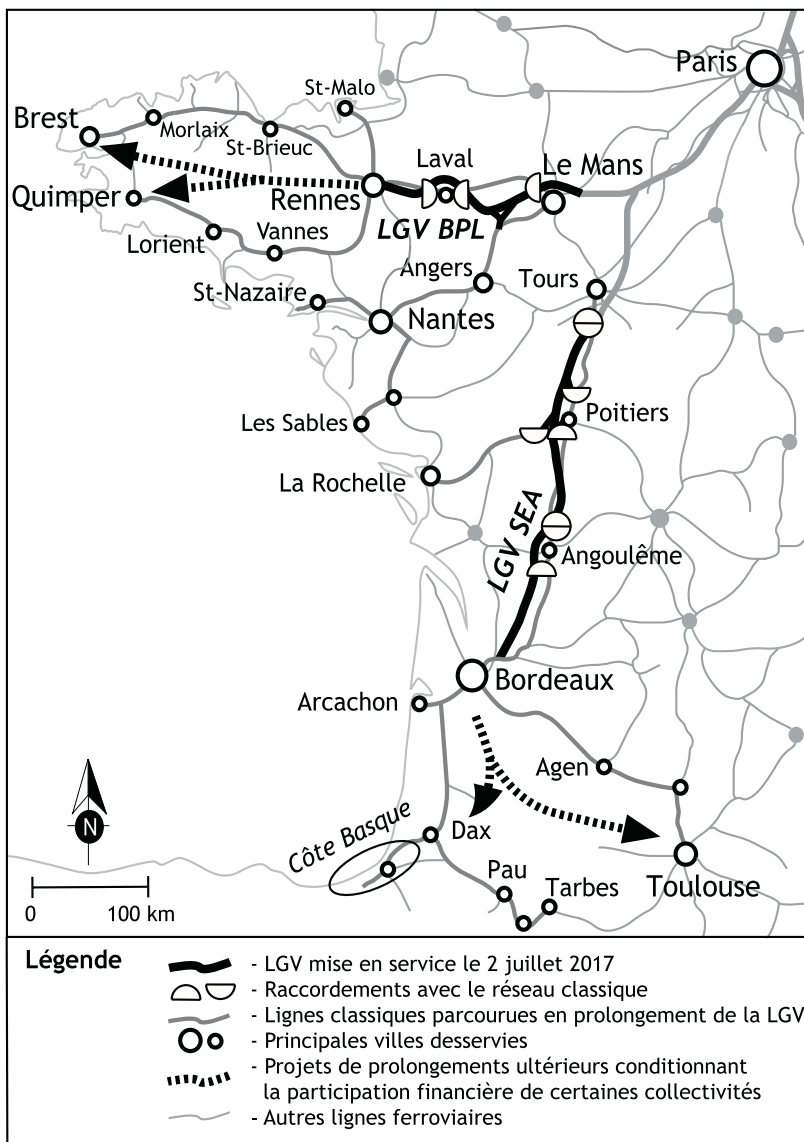


Figure 1 : Les projets de LGV SEA et BPL et les enjeux territoriaux mis en avant par les collectivités locales : la desserte locale par des raccordements et les projets de prolongements conditionnant leur participation financière aux LGV SEA et BPL (source : auteur).

The SEA and BPL HSLs and the territorial issues highlighted by local authorities: local service links and planned extensions presented as conditions of their financial participation in the SEA and BPL HSLs

futurs services ferroviaires devaient être au moins égaux à ceux d'une période de référence¹⁰.

Dans un cas comme dans l'autre, l'enjeu de la desserte est majeur pour les villes intermédiaires. Les refus des gares-bis et la multiplication des raccordements obéissent à la même logique : les TGV doivent continuer à s'arrêter dans les gares existantes.

Le projet SEA : de grands élus des métropoles porteurs du projet de LGV mais une entente fragile et peu durable entre élus locaux sur le financement

L'incertitude sur la possible prise en charge du risque financier du projet a pu inciter les collectivités locales à s'entendre pendant quelque temps puis, pour certaines d'entre elles, à remettre en cause leur participation financière au projet.

10. Source : LGV – SEA Convention relative à la desserte ferroviaire des gares de Châtelleraut, du Futuroscope, de Poitiers, d'Angoulême et de Libourne, Convention de financement et de réalisation, 2011.

Un projet soutenu par plusieurs grands élus, chacun défendant la desserte de sa métropole en échange de sa participation financière

Le projet a été largement porté et relayé à l'échelle nationale par les « grands élus » aquitains. Alain Juppé, maire de Bordeaux, et Alain Rousset, président de la Région Aquitaine, bien que de bords politiques opposés, ont fait cause commune et participé au financement. En revanche, on ne note pas de front commun d'action avec tous les autres élus locaux comme en Bretagne. La présidente de la Région Poitou Charentes, Ségolène Royal, était favorable au projet, mais fermement opposée à un financement par sa Région.

Les élus de Pau, de la côte basque et de Toulouse ont, quant à eux, accepté de cofinancer le projet de LGV SEA sous réserve que la LGV soit poursuivie vers ces territoires par le Grand Projet du Sud-Ouest (GPSO).

Les collectivités ont aussi fait intégrer une clause protégeant ces demandes dans les protocoles de financement. RFF réalisait des appels de fonds réguliers pour la LGV SEA. Les collectivités intéressées par les trois branches supplémentaires avaient le droit de retenir de 30 à 50 % de ces sommes si les délais exigés de lancement des études et des enquêtes publiques n'étaient pas respectés.

Cette décision a pu générer des retards de paiement et une incertitude financière pour le projet de LGV SEA. Le risque que les collectivités locales de Midi-Pyrénées ne retirent leur financement du projet, alors qu'elles en sont le deuxième financeur, a poussé l'État à accepter quand même de reclasser comme prioritaire le projet de LGV Bordeaux-Toulouse alors que le rapport *Mobilité 21* l'avait décalé au-delà de 2030 et à accélérer l'enquête publique. Ce projet est estimé à 8,3 milliards d'euros. Il ne dispose pas de financement à l'heure actuelle.

À titre de comparaison, les élus du Finistère ont aussi vu le projet de ligne nouvelle vers Brest reporté en 2038. Mais on note à nouveau l'existence d'une forte coalition bretonne prête à aller discuter avec les parlementaires et le gouvernement.

La crainte des collectivités locales de compenser les recettes de péage d'usage de l'infrastructure non perçues par le concessionnaire de la LGV SEA

Selon une clause du contrat de concession, si le nombre d'allers et retours en TGV est plus faible que les prévisions, les collectivités locales (quelle que soit leur taille) pourraient être amenées à compenser les insuffisances de recettes de péage du concessionnaire qui en résulteraient au prorata de leur part de financement. Ce risque est la contrepartie de la clause de retour à bonne fortune également prévue au contrat¹¹. Cette clause prévoit que le concessionnaire reverse à SNCF Réseau à partir de la cinquième année de l'exploitation les recettes de péage d'usage de l'infrastructure touchées au-delà des prévisions. SNCF Réseau reverse cette somme aux collectivités au prorata de leur participation au financement.

Comme il y a eu débat sur la rentabilité de la LGV SEA, les collectivités se sont davantage inquiétées d'être exposées au risque de devoir compenser des recettes de péage d'usage de l'infrastructure insuffisantes que de bénéficier d'un reversement de la part de LISEA. Cette dernière ne les a pas rassurées en dramatisant la situation.

Ce type de risque est nouveau. Le montant à verser au concessionnaire en cas de mauvaise fortune est difficilement estimable, tout comme le poids de cette dépense sur les finances locales ou la fiscalité, notamment dans le cas de petites collectivités. Ce risque a induit des doutes au sein de collectivités pourtant plutôt favorables au projet.

Le désengagement de certaines collectivités locales du financement de la LGV SEA

34 collectivités locales ont finalement signé la convention de financement de la LGV en 2009, sur les 58 sollicitées par l'État et RFF au départ. Leur contribution a atteint 79,65 % du montant total de la participation prévisionnelle des collectivités (Cour des Comptes, 2014).

26 collectivités se sont retirées du projet en cours de route, dont la Région Poitou-Charentes après que la présidente de Région ait estimé qu'elle devait plutôt faire un prêt à l'État que financer directement le

11. Source : entretien RFF du 4 février 2014.

projet, ce qui a été refusé par ce dernier. Il n'y a pas eu formation de coalition, mais plutôt des craintes partagées expliquant la multiplication de décisions individuelles de retrait.

Une fois la convention de financement signée en 2011, 15 des 34 collectivités signataires et engagées dans le financement de la LGV ont arrêté leurs versements à partir de 2014, ce qui a créé de l'incertitude pour trouver des compensations et poursuivre le projet (tableau 5). Il s'agit d'une situation opposée à celle de la LGV BPL où, une fois décidé, le soutien financier local a été constant.

Les raisons avancées sont diverses. On a pu noter des positions de principe contre le financement des LGV par des collectivités locales. Des collectivités situées

au sud du projet ont craint que les branches supplémentaires ne soient pas réalisées, malgré une clause protégeant leurs demandes dans le protocole de financement. Enfin, d'autres collectivités se sont inquiétées de leur nouveau statut de concédant (au même titre que RFF), qui les expose au risque de devoir compenser financièrement des recettes de péage d'usage de l'infrastructure inférieures aux prévisions.

Pas de consensus sur le financement, mais un consensus local sur la desserte en TGV qui a eu des résultats

Les négociations assez difficiles entre l'État, SNCF Réseau, SNCF Mobilités, LISEA et les

	Montants prévus à la convention de financement de 2011 (en millions d'euros valeur 2009)	Part effectivement encaissée fin 2014 (%)	
Agglomération côte Basque Adour	22,6	41	Suspension de l'engagement financier ou désengagement écrit
Grand Angoulême	8,9	91	
Communauté d'agglomération de La Rochelle	7,4	13	
Communauté d'agglomération de Marsan	6,2	13	
Communauté d'agglomération Pau Pyrénées	18,5	64	
Communauté d'agglomération Rochefort Océan	1,6	46	
Grand Auch	0,2	9	
Département du Gers	1,5	9	
Département du Lot-et-Garonne	29,2	34	
Département de Charente-Maritime	24,5	41	
Département des Pyrénées-Atlantiques	69	45	Retard de paiement sans explication écrite
Communauté d'agglomération d'Agen	8,6	64	
Grand Dax	6,9	6,2	
Grand Montauban	2,6	13	
Département de Haute-Garonne	58,9	28	

Tableau 5 : Le désengagement des collectivités locales du financement de la LGV SEA¹ (Source : Convention de Financement, 2011 et Sud-Ouest, 19 février 2015, [<http://www.sudouest.fr/2015/02/18/ligne-grande-vitesse-entre-tours-et-bordeaux-ceux-qui-paient-et-ceux-qui-ne-paient-pas-1834136-2780.php>])

Withdrawal of local authorities from SEA HSL funding

1. Il faut ajouter une participation de l'État (AFITF) de 1 254,3 millions d'euros, du concessionnaire de 5,8 Mds d'euros, et de RFF de 852 millions d'euros constants valeur juillet 2009 (source : [<http://www.afitf.net/lgv-sud-europe-atlantique-sea-a58.html>]).

collectivités locales ont largement donné satisfaction à ces dernières sur la desserte en TGV qui est particulièrement bonne. Les élus bordelais réclamaient notamment des trajets directs entre Paris et Bordeaux. Les négociations ont abouti à 33,5 allers et retours par jour sur la LGV SEA, dont 18,5 sans arrêt dès juillet 2017. Antérieurement, 18 AR TGV circulaient sur cet itinéraire, ce qui fait qu'on assiste à un quasi-doublage de l'offre. La norme pour les autres LGV est d'une vingtaine d'allers-retours quotidiens en moyenne (22 pour Paris-Lyon et 20,5 pour Paris-Rennes).

Coalition et leadership régional en Bretagne autour du projet, du financement et du partage des risques

L'anticipation et le travail collectif des élus bretons

Les élus bretons et la Région Bretagne ont beaucoup anticipé pour jouer le rôle de meneur de sorte à obtenir assez rapidement les décisions ministérielles qui rendent le projet irréversible et régler le financement du projet BPL.

La Bretagne, quelle que soit la couleur politique des présidents de Région successifs, s'est fortement investie dans le projet et dans la concertation menée pendant les études d'avant-projet sommaire et a vite senti qu'il lui faudrait participer fortement à son financement pour que le processus de décision avance. Cela s'est vérifié lors de la signature des conventions de financement. Une habitude de travail en commun entre la Région Bretagne et l'État, liée à diverses grandes opérations d'aménagement – plan routier breton – et une politique d'aménagement du territoire en Bretagne constante pendant plusieurs décennies peuvent expliquer une certaine proximité entre les préfets et les élus qui a pu faciliter la décision. La Région Pays-de-Loire était très favorable au projet mais moins meneuse que la Bretagne.

Un travail de coordination, de recherche d'accords, de compensations a dû être mené par les élus régionaux durant les années 1990 et 2000 avec les élus des départements. Ces derniers étaient très prudents vis-à-vis du projet et affirmaient ne pas pouvoir participer à son financement, notamment en Mayenne. Leur acceptation politique était centrale

pour le tracé. On ne note pas de démarche équivalente de construction d'une coalition dans le cas de la LGV SEA. RFF a eu dans ces débats et négociations un rôle de portage du projet et a dû proposer les bonnes solutions techniques¹². Ces négociations de plusieurs années ont abouti à un ensemble de compromis qui n'ont subi que des modifications mineures après l'enquête publique.

L'intervention continue des élus bretons auprès du gouvernement pour faire avancer le projet

Les élus bretons ont d'abord cherché à régler le problème de la desserte de Laval et du Mans avec RFF avant de passer au problème du financement, où ils ont souvent été force de proposition.

En 2005, les élus de Bretagne et de Pays-de-Loire se sont positionnés dans un avis commun ce qui leur a donné un poids certain dans les différentes décisions¹³. Le dossier d'avant-projet sommaire approuvé en 2006 est allé dans le sens de leurs demandes.

Ainsi confortés, les élus locaux sont régulièrement intervenus auprès des ministres de l'Équipement successifs pour que les phases suivantes du processus soient engagées – études et enquête publique, notamment dans un contexte financier plus difficile.

En effet, les caractéristiques économiques du projet de LGV issu des études d'avant-projet sommaire ont été fortement critiquées par un audit de l'Inspection générale des Finances et du Conseil général des Ponts et Chaussées (2002-2003). Après cet audit, le président de la Région Bretagne a craint que le projet ne soit reporté *sine die* et que le projet de LGV SEA, soutenu politiquement par des élus locaux aux fonctions nationales (Alain Juppé¹⁴ et Jean-Pierre Raffarin¹⁵) ne soit privilégié. Il est donc intervenu plusieurs fois auprès du gouvernement pour que le projet soit inscrit parmi les LGV prioritaires. Le Comité interministériel d'aménagement du territoire de 2003 a acté un début des travaux en 2009¹⁶. Le leadership politique semble l'avoir

12. Entretien RFF du 9 avril 2014.

13. Conseil économique et social des Pays de la Loire, Conseil économique et social de Bretagne, sessions des 7 et 14 février 2005.

14. A. Juppé a été député de la Gironde de 1997 à 2004, puis ministre de l'Écologie en 2007.

15. J.-P. Raffarin a été Président de la Région Poitou-Charentes de 1988 à 2002 puis premier Ministre.

16. Source : *L'Express*, 23 septembre 2008. [http://www.lexpress.fr/region/le-tgv-en-bretagne-une-si-longue-attente_573912.html].

emporté à ce stade du processus de décision sur le résultat peu favorable des études.

Les Régions Bretagne et Pays de Loire ont aussi facilité l'acquisition des terrains avant la DUP pour que le processus de décision continue d'avancer, ce qui était assez inhabituel. RFF était réticent au départ, mais l'État s'est laissé convaincre plus rapidement¹⁷. Les Régions ont veillé à participer financièrement à ces acquisitions foncières pour encourager le gestionnaire d'infrastructures à faire de même¹⁸, ce que ce dernier a accepté en 2005. L'aménagement foncier a commencé en 2010.

L'intervention politique continue des élus régionaux a pu ensuite aboutir à la DUP, étape déterminante du processus de décision. En 2008, le projet de LGV était techniquement prêt pour faire partie des projets sélectionnables dans le plan de relance 2008-2009 mis en place par le gouvernement de François Fillon, par ailleurs élu sarthois.

La position ferme des élus bretons pour cadrer leur participation financière et éviter le portage des risques liés au contrat de partenariat

La Région Bretagne souhaitait lancer la phase d'étude du financement rapidement, quitte à en financer 20,9 % (ce qui est conséquent) pour ne pas « relâcher la pression » sur l'État et RFF¹⁹ (tableau 6).

L'État a préféré continuer à participer aux discussions avec les Régions et RFF pour éviter que la Région Bretagne ne travaille seule sur ces études et ne vienne ensuite lui demander un financement complémentaire. Les élus bretons et des Pays de la Loire sont intervenus auprès du gouvernement pour que la décision du choix d'un type de financement soit prise²⁰. RFF, l'État, et les deux Régions ont opté pour le contrat de partenariat²¹ qui permettait de transférer au partenaire privé le risque d'interface entre les différents titulaires des contrats de maîtrise d'œuvre, de travaux, de fournitures et de matériaux.

Le leadership des Régions leur a permis d'obtenir des conditions de financement qui leur ont été très favorables. RFF a apporté 43 % des financements publics (hors ERE) et supporte seul les risques liés à sa partie de la maîtrise d'ouvrage, les risques liés au statut de partenaire du contrat de partenariat, et les risques commerciaux liés aux recettes de péage ferroviaire²². À l'inverse, les collectivités locales partenaires de la concession de la LGV SEA sont responsables de ces risques en cas de défaillance du concessionnaire. Enfin, même si les risques liés à la convention de financement n'ont pas fait l'objet d'une allocation entre les partenaires publics, les Régions Bretagne et Pays-de-Loire ont obtenu de conserver le bénéfice de la clause de retour à bonne fortune, ce qui est le résultat le plus favorable qu'elles pouvaient espérer dans la négociation. Le partenaire privé reversera à SNCF Réseau à partir de la cinquième année de l'exploitation les recettes de péage d'usage de l'infrastructure touchées au-delà des prévisions. Les collectivités les récupéreront ensuite au prorata de leur participation financière.

DISCUSSION

La comparaison de l'organisation des acteurs de la LGV SEA et de la LGV BPL permet de dégager des points communs et des différences notables, qui peuvent produire des résultats différents ou non en matière de desserte, de financement et de prise de risque.

Les élus des métropoles et les élus des villes intermédiaires ne s'organisent pas de la même façon mais obtiennent la desserte demandée

Les élus des métropoles comme Rennes ou Bordeaux ont poussé largement leur projet de LGV auprès du gouvernement pour connecter leur territoire au réseau de la grande vitesse, améliorer son accessibilité et son attractivité ou développer l'urbanisation autour de la gare. Les Régions ont appuyé cette demande, à la différence près que les grands élus concernés par SEA ont eu tendance à intervenir individuellement au coup par coup (ce

17. Entretien RFF du 9 février 2014.

18. On peut noter à cette occasion l'entente qui a émergé entre les deux nouveaux présidents de Région depuis 2004 qui étaient de la même obédience politique (PS).

19. Entretien RFF du 9 avril 2014.

20. *Idem*.

21. Les deux solutions présentaient une valeur actuelle nette des coûts identique pour RFF en application de l'article 4. La question du risque commercial les a donc départagés.

22. Région Bretagne, Session du Conseil régional, mai 2011, *Ligne à grande vitesse Bretagne Pays de la Loire, virgule de Sablé, conventions de financement*.

	Montant en millions d'euros courants 2011	Part du financement du projet (%)
Total collectivités bretonnes et Pays de Loire	949,5	20,9
CR Pays de la Loire	90,2	1,98
CR Bretagne	658,8	14,5
CG Finistère	45,6	1,02
CG Ille-et-Vilaine	43,2	0,95
CG Morbihan	33,7	0,74
CG Côtes d'Armor	30,5	0,67
Rennes Métropole	43,2	0,95
Saint Malo	4,3	0,09
RFF	1 431,2	31,5
État	949,5	20,9
UE	12,8	0,28
Titulaire du contrat ERE ^a (emprunt et fonds propres)	1 200	26,41
TOTAL	4 543	100

a. [<http://www.lgv-bpl.org/mise-en-oeuvre-projet/financement-lgv>].

Tableau 6 : Répartition du financement de la LGV BPL entre les partenaires publics (sources : LGV BPL, *Convention de financement et de réalisation*, 2011 pour tous les financeurs sauf ERE (ERE, RFF, dossier de presse LGV BPL, 2013)
Breakdown of BPL HSL funding provided by each local authority

qui n'exclut pas des ententes communes) alors que les élus bretons ont construit une coalition sur la longue durée.

Les villes intermédiaires ont milité dès le début du projet et ont obtenu dans les deux cas une desserte sans gare bis et un maintien de l'offre de service. Leurs demandes ont été prises en compte par l'État ou RFF très tôt pour régler la question du tracé avec un appui fort de la coalition bretonne.

Les élus des métropoles (Toulouse, Pau) ou des départements (Finistère, Morbihan) plus éloignés du projet se sont associés au co-financement avec les Régions pour les projets SEA et BPL, mais ils n'ont pas obtenu satisfaction. La DUP de la LGV GPSO vers Toulouse et Dax a été annulée en 2017. Le projet est à nouveau d'actualité en 2018, mais serait réalisé par phases successives avec des délais fortement allongés. Le prolongement de la LGV BPL vers Brest connaît le même sort. Cependant, la durée du trajet diminue de 40 mn entre Paris et Brest et de 60 mn entre Paris et Toulouse avec les premiers projets de LGV.

Sur ce sujet, l'existence d'une coalition ne semble pas avoir eu d'effet sur le résultat de la décision

publique et du projet. Le prolongement de la LGV BPL vers Brest est même reporté à une date bien ultérieure à GPSO (2038).

L'existence d'une coalition régionale solide et dynamique sur la longue durée semble produire des opportunités

La question du surcoût et du risque financier

Dans le cas de BPL, on ne note pas de surcoût occasionné par des demandes dispersées de différentes collectivités. Certes le concessionnaire a eu tout intérêt à tenir ses coûts. La ligne est aussi moins longue (180 km contre 302 km). Les demandes précises et ciblées de desserte intermédiaire et d'aménagements complémentaires émanant des collectivités locales bretonnes ont pu participer en partie à ce maintien des coûts. Dans le cas de SEA, le coût de la LGV est passé de 5,6 milliards d'euros en 2006 à 7,8 milliards d'euros en 2013²³. La longue durée de la négociation entre les acteurs a pu contribuer en partie à cette augmentation. En effet, plus

23. RFF in Cour des Comptes, 2014, p 21.

la conception et la réalisation du projet prend de temps, plus le coût (des matières premières, et du projet en général) a tendance à augmenter. D'autres facteurs ont pu jouer (comme la forte augmentation du coût des mesures compensatoires). Il faut aussi compter 1,2 milliard d'euros en plus pour les aménagements ferroviaires supplémentaires liés aux demandes particulières des collectivités locales.

La négociation de l'offre de service et du tarif de péage versé à SNCF Réseau par les opérateurs

La négociation de l'offre (nombre de TGV par jour et par sens) et du tarif de péage versé à SNCF Réseau entre ce dernier, SNCF Mobilité, l'État, les collectivités et ERE ne semble pas avoir posé de problème particulier dans le cas de BPL. Ces négociations sont un point central des relations entre acteurs. Elles ont été menées par anticipation par la coalition bretonne avant la signature de la convention de financement. On peut souligner que le nombre d'allers-retours par jour (20,5) correspond à celui des autres LGV et aux attentes des élus locaux. Le résultat assez classique de cette négociation montre que la rentabilité prévisionnelle de la ligne et la prise en charge des risques ne sont pas un problème pour les collectivités bretonnes qui ont obtenu son transfert vers SNCF Réseau. Elles n'ont donc pas eu besoin d'envisager un trafic potentiel particulièrement élevé. Dans le cas de la LGV SEA, les négociations ont conduit à 33,5 allers-retours par jour avec une proportion importante de services directs, ce qui est largement supérieur aux fréquences offertes sur les autres LGV. Cela peut rassurer des élus inquiets pour le trafic à venir, mais cela ne le garantit en rien. Cependant, cette desserte a été imposée à SNCF Mobilités, qui avait d'abord proposé 13 allers-retours par jour, à l'issue d'une médiation conduite par l'ancien ministre du Travail Jean Auroux.

Les risques de cette offre très abondante existent. Les prévisions de ventes de billets par la SNCF sont incertaines. Les prévisions de trafic sont considérées comme optimistes (comme pour beaucoup de projets). Elles ont été faites très tôt avant la mise en service, ce qui induit des incertitudes liées à l'évolution du contexte socio-économique que les

actualisations peuvent difficilement prendre en compte (Cour des Comptes, 2014). Si les trains ne sont pas remplis, SNCF Mobilité pourrait être en droit de réduire son offre, et par conséquent le montant des péages d'usage d'infrastructure versés au concessionnaire. Dernier élément qui n'est pas le moindre, la concurrence pourra s'installer sur cet axe à partir de décembre 2019, ce qui rend encore moins ferme l'engagement que l'État a pu prendre pour SNCF Mobilité.

Le choix du contrat et le partage des risques

La coalition bretonne, son anticipation et son travail collectif ont permis de négocier la solution de financement la plus favorable pour l'exploitation et pour les finances locales : le contrat de partenariat. L'exploitant n'assume pas les risques les plus importants (trafic et commercial). Les élus ont obtenu une prise en charge totale de ces risques par RFF (alors que le statut de délégant des collectivités locales impliquait qu'elles en assument une partie).

A contrario, la participation en ordre dispersé des collectivités locales sollicitées pour financer la LGV SEA, sans construction d'un leadership et d'un collectif, ne leur a pas permis d'orienter le choix des modalités de financement dans le sens qui les arrange (notamment en les excluant du portage des risques), si ce n'est par un désengagement.

Il existe quand même un filet de sécurité. La convention de financement prévoit que l'État garantit en dernier recours 2,2 milliards d'euros des emprunts du concessionnaire auprès des banques en cas de recettes commerciales insuffisantes. L'État n'a pas forcément envie d'appliquer cette garantie alors que les besoins de financement se font pressants dans d'autres domaines. Cette garantie a rassuré les banquiers lorsqu'il a fallu boucler le financement du projet mais place presque en dernier recours l'État comme responsable du risque trafic (ce qui peut rassurer un peu les élus). Il est possible qu'il accepte aussi de se substituer aux collectivités locales pour couvrir le risque trafic et le risque commercial en cas de défaillance du concessionnaire. Le débat sur la rentabilité de la ligne est en effet toujours d'actualité. Des négociations seraient alors sans doute nécessaires.



CONCLUSION

La participation des collectivités locales aux projets de LGV dès les études préliminaires, l'appel de l'État à une participation financière importante de celles-ci (égale à la sienne) et à une prise en charge des risques des contrats ont renouvelé les modalités de la négociation et de la gouvernance de ces projets.

Les collectivités locales doivent s'organiser, s'entendre, trouver des leaders pour défendre des positions collectives à une échelle suprarégionale dont elles n'ont pas forcément une grande habitude.

Les élus concernés par la LGV BPL étaient prêts, ont anticipé, ont fait pression sur RFF et l'État, et ont apporté un soutien collectif constant au projet et à son financement.

Les élus concernés par la LGV SEA n'ont pas particulièrement anticipé la réalisation du projet, à l'exception des grands élus ou de ceux des villes intermédiaires concernées par les contournements qui ont pu faire pression sur la question du tracé et de la desserte. Le soutien au projet a été moins collectif que pour la LGV BPL et s'est effrité dans le temps sur la question du financement et de la prise en charge des risques.

Avec des organisations et des comportements différents, les collectivités locales et les grands élus concernés par les projets SEA et BPL ont abouti à une desserte très avantageuse pour la LGV SEA, négociée dans un contexte un peu tendu, et à une desserte raisonnable pour la LGV BPL, négociée de façon assez cohérente en fonction des besoins. Cependant, la situation de la LGV SEA pourrait s'avérer plus fragile dans le temps que celle de la LGV BPL.

Les péages à verser par l'opérateur ferroviaire au concessionnaire sont très élevés sur la LGV SEA (supérieurs à 18 euros/train.km), soit bien plus que le tarif pratiqué sur le réseau actuel (11 euros/train.km)²⁴. Il est possible que SNCF Mobilités gagne difficilement de l'argent sur cette ligne pour cette raison, même si le trafic est important. Le risque de réduction de l'offre existe.

Enfin la gouvernance des projets de LGV peut s'envisager aujourd'hui sous la forme de communautés d'intérêts et d'actions que les élus locaux doivent

apprendre à construire pour pérenniser les projets, leur exploitation, la desserte et le financement.

Remerciements

Nous remercions Ingerop, le groupe Vinci, le groupe Eiffage et RFF/SNCF Réseau pour les entretiens qui nous ont été accordés.

Bibliographie

- BAZIN S., BECKERICH Ch., DELAPLACE M., BLANQUART C., VANDENBOSSCHE L., 2013. Dessertes ferroviaires à grande vitesse et dynamiques locales : une analyse comparée de la littérature, *Géotransports*, n° 1-2, p. 15-34.
- BECKERICH C., BENOIT-BAZIN S., DELAPLACE M., 2016. Dessertes TGV et localisation des entreprises dans les quartiers de gare : une activation du potentiel de proximité avec Paris ?, *Les Cahiers scientifiques du Transport*, n° 69-70, p. 3-35.
- COUR DES COMPTES, 2014. *La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence*, rapport public, 173 p.
- DELAPLACE M., BAZIN-BENOIT S., 2017. High-speed Rail Services and Tourism Expansion: the Need for Cooperation. *Routledge Studies in Transport Analysis. Evaluating High-Speed Rail Interdisciplinary Perspectives*, Routledge, p. 69-81.
- DUBOIS G., CESBRON J., YIN H.P., ANFOSSO-LÉDÉE F., DUHAMEL D., 2013. Statistical Estimation of Low Frequency Tyre/Road Noise from Numerical Contact Forces, *Applied Acoustics*, septembre 2013, vol. 74, n° 9, p. 1085-1093.
- ELIAS N., 1970. *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Paris, Pocket, 222 p.
- ENEL F., 1998. *Les coupures routières en milieu urbain. Rapport de synthèse*, Vères consultants, recherche pour le Plan Urbain, Paris, 92 p.
- FACHINETTI-MANONNE V., BELLET C., RIBALAYGUA C., RICHER C., 2013. Les petites agglomérations françaises et espagnoles face à la grande vitesse ferroviaire : comment convertir l'accessibilité en attractivité ?, *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n° 63, p. 3-31.
- FACCHINETTI-MANONNE V., 2012. Les gares TGV : des interfaces au service du projet urbain ?, *Revue Urbia*, n° 13, février, p 27-47.
- FLYVBJERG B., BRUZELIUS N., ROTHENGATTER W., 2003. *Mega-projects and Risks, an Anatomy of an Ambition*, Cambridge university press, 207 p.
- HÉRAN F., 2011. *La ville morcelée. Effets de coupures en milieu urbain*, Paris, Economica, coll. « Méthodes et approches », 224 p.
- HÉRAN F., 2010. Consommation d'espace et effet de coupure, in CHANEL O., FABUREL G. (dir.), *L'environnement dans la décision publique : refonder l'évaluation socioéconomique*

24. Ces tarifs sont encadrés (décret 97-446 et décret 2003-194 du 7 mars 2003). Ils peuvent augmenter en fonction d'un indice à ne pas dépasser.

- pour des politiques de transport plus durables*, Paris, Economica, p. 49-61.
- HÉRAN F., 2010. Automobile en ville : des nuisances encore très sous-estimées, *Vélocité*, n° 107, 3 p.
- LITMAN T., 2005. "Barrier Effect" in *Transportation Cost and Benefit Analysis*, Victoria Transport Policy Institute, Canada.
- LOLIVE J., 1999. *Les contestations du TGV Méditerranée*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 314 p.
- MÉNERAULT P., BARRÉ A., 2001. *Gares et quartiers de gares*, Paris, Inrets, coll. « Actes », 150 p.
- MILLER R., LESSARD D., 2008. Evolving Strategy: Risk Management and the Shaping of Mega Projects in PRIEMUS H., FLYVBERG B., VAN WEE B., (eds), *Decision Making on Mega Projects, Cost Benefit Analysis, Planning and Innovation*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 145-172.
- NOISETTE P. VALLERUGO F., 2010. *Un monde de villes. Le marketing des territoires durables*, La Tour-d'Aigues, Éditions de l'Aube, 2010, 272 p.
- OLLIVRO J., 1999. Quand la vitesse recompose le territoire. Localisation des gares TGV et organisation urbaine, *Les Annales des Ponts et Chaussées*, n° 89, p. 25-31.
- RUSSELL J., HINE J., 1996. The Impact of Traffic on Pedestrian Behaviour. Measuring the Traffic Barrier, *Traffic Engineering and Control*, n° 1, p. 16-18.
- VARLET J. (dir.), 1998. *Autoroutes, économie et territoires. Actes du colloque SATCAR, Clermont-Ferrand, 18-19 mai 1995*, Presses universitaires de Clermont-Ferrand, 453 p.

